



Programa Regional “Ciudades Seguras: Violencia contra las mujeres y políticas públicas”

TALLERES DE DEBATE EN TORNO A CIUDADES MÁS SEGURAS PARA TOD@S:

“REFLEXIONES EN TORNO A LA PRODUCCIÓN DE INDICADORES DE GÉNERO”

Presentación¹

El día 24 de mayo de 2007, se llevó a cabo el taller de debate “Reflexiones en torno a la producción de indicadores de género”, el que estuvo dirigido María Nieves Rico, antropóloga social de la Universidad Nacional de Rosario, doctora en Sociología de la Universidad Complutense de Madrid; Oficial de Asuntos Sociales, Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL.

El objetivo del Taller fue reflexionar en torno a que la perspectiva que subyace en la producción de instrumentos metodológicos, lejos de plantearse desde una posición neutral respecto a los fenómenos sociales, se basa en un conjunto de valoraciones éticas y políticas relacionadas con la superación de las inequidades de género. En este contexto, Nieves Rico argumentó que los indicadores de género “*expresan una posición, un enfoque sobre los temas de desarrollo, sobre la sociedad, sobre la democracia, sobre cómo debemos vivir juntos, con el supuesto de que la igualdad entre hombres y mujeres –la igualdad de género– debe ser un principio rector del desarrollo de nuestro país*”. Este enfoque debiera estar presente en todas las etapas de una investigación social: en la planificación y formulación de supuestos, en el trabajo de campo (observación, aplicación de encuestas y entrevistas), en la producción de información y publicación de resultados; asimismo, es imprescindible la implementación de talleres de capacitación para todas las personas que trabajan en estas investigaciones: encuestadores, investigadores, monitores, capacitadores, entre otros.

¹ Documento basado en ponencia realizada por María Nieves Rico, en SUR Corporación, el día 24 de mayo de 2007. La transcripción del taller fue realizada por Raúl Morales, y editada por Paulina Matta y Paula Rodríguez, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

Esta actividad formó parte del ciclo de Talleres de debate² que se realiza desde el año 2006 en el marco del Programa Regional “Ciudades Seguras: Violencia contra las mujeres y políticas públicas”³, que es ejecutado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), Oficina de Brasil y países del Cono Sur, y Oficina Región Andina; y que es financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Asistieron al Taller: Alejandra Mella, ISIS Internacional; Alfredo Rodríguez, SUR Corporación; Ana Karina Soto, Corporación DOMOS; Guido Aguilar, Universidad Bolivariana; Irma humada, Corporación DOMOS; Macarena Carter, Universidad de Chile; Olga Segovia, UNIFEM; Paulina Fernández, Universidad Bolivariana; Patricia Boyco, SUR Corporación; Soledad Vergara, Universidad de Chile; Paula Rodríguez, SUR Corporación; Alvaro Böhme, SUR Corporación; Paloma Abett, Universidad Academia de Humanismo Cristiano; Marisol Saborido, SUR Corporación.

SUR Corporación, julio de 2007.

² Este ciclo se enmarca en la línea de sistematización y producción de conocimiento del Programa, que se propone el fortalecimiento del debate público sobre la seguridad de las mujeres en las ciudades y la generación de propuestas de políticas públicas desde una perspectiva de género.

³ Véase SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, “Programa Regional Ciudades Seguras: Violencia contra las mujeres y políticas públicas”, en <<http://www.sitiosur.cl/unifem.asp>>

¿POR QUÉ INTRODUCIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA?

Un indicador es un instrumento metodológico diseñado para hacer visibles aspectos significativos de fenómenos sociales. Para ello se utiliza como insumo la información disponible al respecto⁴. Los indicadores son “medidas de comparación en relación con una norma, adoptadas convencionalmente y cuyo uso se generaliza a través del convencimiento de los usuarios (...) de que son útiles para evaluar los cambios sufridos por el objeto de análisis”⁵.

Sin embargo, según lo señaló Rico, en muchas ocasiones no se dispone de información apropiada⁶ para describir las relaciones, tensiones e inequidades de género⁷. Por este motivo surge, en palabras de Rico, la necesidad de disponer de una “herramienta de información que hace visible la magnitud y la intensidad de las distintas formas de inequidad de género (que permita) la identificación de las diferentes causas subyacentes que pueden estar incidiendo en la manifestación de los aspectos de inequidad, permitiendo actuar sobre éstos para promover los cambios”. Este tipo de indicadores deben ser capaces de “indicar obstáculos que impiden la equidad. Decir dónde están los nudos, dónde están los frenos, qué es lo que habría que mover con las políticas”, como indicó Rico.

⁴ Existen diversas fuente de información apropiadas para la creación de indicadores de género: censos de población, censos agropecuarios, encuestas de vivienda, encuestas de uso del tiempo, encuestas de demografía y salud (por ejemplo, la encuesta de demografía y salud, DHS, que en Chile no se ha implementado) y registros administrativos, entre otros.

⁵ Cepal, Unifem, UNFPA, Ibíd., p. 22.

⁶ En ciencias sociales, de manera general, existen diversas maneras de producir información. Las más conocidas corresponden a los métodos inductivo y deductivo.

El método inductivo consiste básicamente en la producción de información *de primera fuente*. Este método se basa en la observación directa del hecho social a investigar o en la producción primaria de datos previamente inexistentes. Es común que, para la generación de estadísticas, este camino sea utilizado cuando no se cuenta con información específica y acotada a la temática a investigar. Nieves Rico ejemplificó: “nosotros venimos impulsando desde hace tiempo, dentro de los indicadores propuestos, indicadores vinculados al trabajo no remunerado de las mujeres en el ámbito doméstico. No teníamos información. Entonces, a partir de ahí se hace un trabajo en los países, un trabajo con la sociedad civil, con el movimiento de mujeres, con la participación de centros académicos como SUR y otros, para impulsar lo que son las encuestas de uso del tiempo”.

La segunda forma de producir información –el método deductivo– se basa en que, a partir de nuestras necesidades, averiguar qué es lo que se ha producido al respecto y tomar dicha información como insumo para la producción de conocimiento “secundario”. A esta manera de investigar se le denomina método deductivo. Las preguntas relevantes, de acuerdo con Rico, son: “¿cuáles son las fuentes disponibles?”, (...) “¿qué indicadores podemos pensar y trabajar a partir de esas fuentes?”. En el caso de la *Nosotros trabajamos fundamentalmente a partir de encuestas de hogares, de ahí proviene gran parte de la reflexión*”.

⁷ En su exposición, Nieves Rico planteó que “cuando hablamos de un enfoque de género, no sólo hablamos de que hombres y mujeres tengan las mismas condiciones frente a determinados problemas sociales, económicos y políticos, sino que también hablamos de alcanzar una mayor autonomía para las mujeres”.

Los indicadores de género, de acuerdo con la expositora, *“permiten mostrar la posición en que se encuentran mujeres y hombres frente a un fenómeno de carácter social, económico, político o cultural determinado”*. Mediante ellos, se aborda la manera en que se construyen de manera diferenciada las realidades de hombres y mujeres en, por ejemplo, una ciudad, país o región.

En este punto, algo importante de señalar es que, comúnmente, se tienden a identificar los indicadores como herramientas de carácter netamente cuantitativo, numérico y estadístico. Esta concepción resulta un tanto limitada, debido a que, para captar las múltiples implicancias de los problemas sociales, se debe incorporar información de carácter cualitativo; por ejemplo, considerar, como lo señaló Rico, *“la construcción social e histórica de las desigualdades entre hombres y mujeres basadas en el sexo”*. Es decir, debemos introducirnos en el ámbito de las significaciones que los sujetos sociales construyen y obtener información respecto a las múltiples costumbres, percepciones y actitudes con relación a la problemática que se estudia.

¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DE LA PRODUCCIÓN DE INDICADORES?

El principal objetivo de la producción de indicadores de género es incidir en la implementación de políticas públicas, a fin de incorporar medidas para solucionar problemáticas de género que tradicionalmente son invisibilizadas. Por ejemplo, es aceptado como convencional el hecho de realizar una descripción de las condiciones de vida de hombres y mujeres a partir del establecimiento de “línea de la pobreza”, la cual está definida a partir de los ingresos económicos percibidos por un hogar determinado.

La línea de pobreza establece cuál es el umbral que determina que un hogar sea considerado, o no, como pobre; es decir, se establece el límite para que dicho hogar se constituya o no como potencial destinatario o beneficiario de las distintas políticas orientadas a la reducción de la pobreza (subsidios de diversa índole, vivienda, salud, educación, etc.). Una de las principales limitaciones de esta manera de medir la pobreza es no tomar en consideración las características particulares de los individuos que componen dichos hogares. Esta situación, según Nieves Rico, se manifiesta en la existencia de una serie de supuestos, por ejemplo, *“que habría una repartición equitativa de los ingresos dentro del hogar. (...) Ese supuesto tiene el efecto de que hombres y mujeres se distribuyen por igual entre los pobres”*. Así, estas mediciones no se preguntan respecto a quién o quiénes toman las decisiones respecto al uso de los recursos económicos al interior de los hogares, así como tampoco las distintas posiciones que ocupan hombres y mujeres en la división social del trabajo; es decir, la manera en que se desempeñan en el mercado laboral. Otra debilidad de esta medición es que no toma en consideración las distintas naturalezas (cualitativas y cuantitativas) de las necesidades de hombres y mujeres.

En muchas ocasiones, las metodologías basadas en el establecimiento de “líneas de pobreza”, como manera de medir los niveles de pobreza de los hogares latinoamericanos, no facilitan la identificación de las problemáticas de género subyacentes a esa realidad social. Sin embargo, a partir de una caracterización individual de los ingresos, apreciamos que en La-

tinoamérica hay más mujeres que hombres en situación de pobreza. Esto debiese, por lo tanto, tener directa incidencia en la manera en que se focalizan y asignan los recursos y subsidios otorgados por los gobiernos para disminuir y superar las situaciones de pobreza y violencia. Como lo señaló Rico, “*cuando comparamos [los resultados] de la metodología de medición de la pobreza de acuerdo a la línea de pobreza por hogares con los ingresos individuales (...) [vemos que] las mujeres aparecen en una situación de pobreza mayor que los hombres*”.

La incorporación de la perspectiva de género permite develar cómo las condiciones de pobreza son vivenciadas de distinta manera por hombres y mujeres. Tomando en consideración lo expuesto, es necesario que las políticas públicas incorporen la dimensión de género como un eje central de su desarrollo, lo cual permitiría abordar no sólo la especificidad de la intervención social (vivienda, salud, educación, transporte urbano etc.), sino que incorporar transversalmente las implicancias e impactos en las relaciones de género. “*Las políticas públicas de género son la expresión de una doble intervención dirigida a modificar el curso de los acontecimientos internos y externos al Estado, tomando en cuenta el impacto diferenciado sobre hombres y mujeres*”⁸.

La idea es que la promoción y el uso de estas herramientas estadísticas sirvan para terminar con una serie de estereotipos y prejuicios basados en el género, los cuales están arraigados en el sentido común de las personas—hombres y mujeres, ricos y pobres, autoridades y ciudadanía—.

¿QUÉ CONDICIONES SON NECESARIAS PARA EL DESARROLLO DE INDICADORES DE GÉNERO?

En su “Guía de asistencia técnica para la producción y uso de indicadores de género”, CEPAL plantea que debe existir una cooperación interactiva entre actores involucrados, basada en el establecimiento de procesos de diálogo para la generación de resultados. El establecimiento de estos procesos dialógicos permitiría una flexibilidad de los objetivos frente a las múltiples restricciones políticas, sociales e institucionales, de cada experiencia particular de producción y/o uso de indicadores de género. Del mismo modo, en el documento citado se señala la necesidad de garantizar la sostenibilidad técnica, financiera y social de las iniciativas.

La sostenibilidad técnica tiene relación con el aprendizaje de los instrumentos y enfoques metodológicos, así como con la disponibilidad de bases de datos e información utilizable como insumo por parte de quienes investigan.

La sostenibilidad financiera implica que debe existir un conjunto apropiado de recursos disponibles para el cumplimiento de los objetivos.

⁸ Cepal, Unifem, UNFPA, 2006, *Ibíd.*, p. 19.

Por último, la sostenibilidad social tiene que ver con *“la confianza, credibilidad y legitimidad de los actores sociales e institucionales involucrados”* que permita el establecimiento de un liderazgo social apropiado⁹.

¿QUIÉNES HACEN USO DE LOS INDICADORES DE GÉNERO?

Son múltiples los actores sociales que tienen la necesidad de producir y manejar información vinculada con las relaciones de género. Entre ellos, Rico nombró: a) los gobiernos de los distintos países de la región, tanto en sus niveles centrales como locales; b) consultoras y ONG vinculadas con la temática; c) organismos de las Naciones Unidas; y d) diversos movimientos sociales, principalmente de mujeres, orientados a la superación de las diferencias y dominación de género.¹⁰

Por lo general, cuando son instituciones dedicadas a la producción estadística, éstas desarrollan herramientas metodológicas de recolección, cálculo y difusión de datos; si se trata de Oficinas Nacionales de la Mujer, se necesitan indicadores destinados a evaluar los impactos y desempeño de las políticas y programas; y si quienes utilizan este tipo de herramientas son organizaciones de la sociedad civil, éstas buscan medir el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno en materia de género y ejercer distintos tipos de denuncia ciudadana.

Al respecto, algunos autores apuntan a la necesidad de generar procesos de articulación en los trabajos de los actores anteriormente señalados, generando sinergias que posibiliten el establecimiento de un diálogo productivo entre quienes son productores de estadísticas y quienes son sus usuarios (en los niveles político, académico y social). Esto se debe a la importancia de establecer criterios comunes para el establecimiento de definiciones conceptuales, metodologías y objetivos.

¿QUÉ OBSERVAMOS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE INDICADORES DE GÉNERO?

Como resultado de su trabajo como parte del equipo de CEPAL, Nieves Rico planteó que podemos hablar de tres ejes fundamentales sobre los cuáles se sustenta la dominación de género: a) roles; b) distribución de recursos; y c) distribución del poder.

A partir de estas dimensiones es que, según Rico, se van *“mirando las estadísticas y los indicadores desde un enfoque que nos permita visualizar brechas, distancias, no solamente distancias entre hombres y mujeres, sino distancias entre hombres y mujeres y una situación considerada como de igualdad o de equidad”* entre ambos.

De esta manera, se hace posible el reconocimiento de una mayor vulnerabilidad de las mujeres en lo que respecta a la posibilidad de verse inmersas en situaciones de empobreci-

⁹ Cepal, Unifem, UNFPA, 2006, *Ibíd.*, pp. 10-11.

¹⁰ Cepal, Unifem, UNFPA, 2006, *Ibíd.*, pp. 10.

miento, marginalización y precariedad, por ejemplo, al separarse de sus cónyuges. Como señaló Rico, *empezamos a plantear el tema de la vulnerabilidad que enfrentan las mujeres cónyuges sin ingresos propios en situaciones de disolución de ese hogar, de esa forma de hogar. ¿Qué es lo que pasa con las mujeres sin ingresos en caso de viudez, en caso de separación, en caso de divorcio? Vemos que la mayoría de ellas irían a contribuir al número de hogares pobres en la región (...) [Existe] una opresión y vulnerabilidad muy amplia, sobre la cual ninguna política y muy pocos estudios se hacen cargo*".

Los indicadores de género permiten, además, reconocer cómo las mujeres tienden a ser objeto de violencia patrimonial o económica, como una de las manifestaciones de la violencia de género, ya que han permitido hacer visibles las diferencias que se establecen al interior de los hogares entre quién o quiénes son perceptores de los ingresos y quién o quiénes son dependientes de ellos.

Por último, Rico planteó que una de las utilidades del uso de indicadores de género es aportar al seguimiento y monitoreo de programas y políticas y de acuerdos internacionales, tales como la plataforma de acción de Beijing¹¹; y, en cierta medida, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹². A la hora de pretender establecer un monitoreo o seguimiento respecto al cumplimiento o incumplimiento de los objetivos planteados por los distintos programas y proyectos, deben proponerse metas sobre las cuales se puedan establecer criterios que cataloguen el éxito o fracaso de las iniciativas de mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres.

¹¹ La plataforma de acción de Beijing constituye uno de los principales lineamientos que las distintas oficinas de ONU deben seguir, y está orientada al establecimiento de criterios comunes para la superación de las diferenciaciones y dominación de género. proponiendo las siguientes líneas de trabajo: a) la mujer y la pobreza; b) educación y capacitación de la mujer; c) la mujer y la salud; d) la violencia contra la mujer; e) la mujer y los conflictos armados; f) la mujer y la economía; g) la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; h) los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer; i) los derechos humanos de la mujer; j) la mujer y los medios de difusión; k) la mujer y el medio ambiente; l) la niña. [Fuente: Cepal, 1999, "Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001, y la plataforma de acción de Beijing", Cepal, Santiago de Chile].

¹² El caso de los ODM es un poco más complejo, pues las problemáticas asociadas a la dominación de género, como la violencia en contra de las mujeres, no están explícitamente incorporadas en sus objetivos, metas e indicadores. La gravedad radica en que la superación de la violencia ejercida en contra de las mujeres no es considerada como fundamental para el desarrollo de las naciones, y no se reconocen las situaciones de violencia, una de las más radicales manifestaciones de las desigualdades entre mujeres y hombres. Como una respuesta a esta situación, Nieves Rico planteó que *"nosotras hemos trabajado, en la CEPAL, junto con otras organizaciones, en dar una especial respuesta complementaria a esto, que es realizar indicadores de género adicionales a los indicadores oficiales del milenio. De hecho, esos indicadores en algunos casos son complementarios y en otros casos son nuevos, distintos"*.